

El proceso hacia la normalización de las relaciones Cuba-Estados Unidos de América: de Obama a Trump

Dra. Soraya M. Castro Mariño

Centro de Investigaciones de Política Internacional.

Resumen:

El artículo analiza el proceso hacia la normalización de relaciones entre Cuba y Estados Unidos que se inicia el 17 de diciembre 2017 y, a partir de un análisis de variables, explora lo que pudiera ocurrir con la Administración Trump en un entorno de gran incertidumbre y a solo 100 días de su toma de posesión.

Palabras clave:

Relaciones Cuba-Estados Unidos, conflicto, política de Estados Unidos hacia Cuba, proceso hacia la normalización de relaciones.

Abstract:

The article analyzed the process towards normalization between Cuba and the United States that was initiated on December 17, 2014 and explore what might happened under the Trump Administration through an evaluation of variables in context of uncertainty and only 100 days after the new presidency is in power.

Key words:

US-Cuban Relations, conflict, US policy towards Cuba, Process towards normalization, Obama Administration.

Introducción

El proceso hacia la normalización de relaciones, iniciado a partir de los anuncios presidenciales del 17 de diciembre del 2014, es de relevancia histórica, simbólica y política, en tanto constituye el cambio más significativo de la política estadounidense hacia Cuba en los últimos 55 años.

La naturaleza y raíces estructurales de las relaciones Cuba-Estados Unidos de América radican en la dicotomía: Soberanía vs. Dominación, y su carácter histórico se asienta en el siglo XIX con la intervención de Estados Unidos en la guerra contra España. La República de Cuba nació bajo la ocupación del gobierno de Estados Unidos, el cual, con la imposición de la Enmienda Platt, se arrogaba el derecho de definir su futuro y forma de gobierno.¹ Sin dudas, 1959 constituyó una ruptura en los vínculos de dependencia y subordinación de la Isla al coloso del Norte, complicados y contradictorios, pero al mismo tiempo como dijera Louis Pérez, caracterizados por «una intimidad singular».²

Hasta diciembre de 2014,³ la política de *perpetuo antagonismo* hacia Cuba, a decir de Henry Kissinger, estuvo diseñada para aislarla y restituir el desgajamiento de la Isla de la órbita estadounidense.⁴ Todos los instrumentos del poderío nacional se utilizaron de manera amplia para derrocar a la Revolución Cubana, desde la invasión por Playa Girón hasta la imposición del sistema más completo de sanciones punitivas económicas, comerciales y financieras que haya impuesto jamás el gobierno de Estados Unidos a país alguno. En general, la política de hostilidad disfrutó de un amplio consenso bipartidista en el sistema político estadounidense y solo, puntualmente, se acudió al elemento negociador con la intención de realizar pequeños ajustes y correcciones en el foco de atención a tenor con las transformaciones en el contexto internacional, la posición relativa de ambos países en el mismo y la evolución de ambas sociedades a lo largo de más de cinco décadas.

¹ Lars Schoultz: *That Infernal Little Cuban Republic*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2009, pp. 22-23.

² Louis Pérez: *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy*, The University of Georgia Press, Athens and London, Third edition, 1990, pp. 149-169

³ Los dos primeros años de la Administración de Jimmy Carter (1977-1978) constituyen una excepción en el patrón de fuerza y se distinguieron por avances significativos que terminaron sucumbiendo a los imperativos de la Guerra Fría.

⁴ Henry Kissinger: *Years of Renewal*, Simon & Schuster, New York, 1999, p. 777.

La declaración del entonces Presidente de Estados Unidos de América, Barack Obama, de que la hostilidad no había brindado los resultados esperados y había terminado por aislarlos sirvió de eje articulador para exponer el porqué de la necesidad de una «variación» en los medios pero no de los fines estratégicos: cambiar el sistema socioeconómico y político cubano.⁵

Barack Obama superó el costo simbólico de negociar con el gobierno cubano y su liderazgo histórico, lo cual también es relevante. Su visita a La Habana, primera realizada por un Presidente de Estados Unidos desde 1928, intentó formalizar un nuevo enfoque que se proponía romper con la política tradicional de rivalidad en toda línea, por otra que se contraponía al gobierno cubano mediante el «empoderamiento» al «pueblo» e identificaba a grupos y estratos sociales como agentes de las transformaciones futuras en Cuba. En vez de apostar a una modificación súbita y caótica, impulsada desde el exterior, la apuesta radicaba en alentar la metamorfosis desde adentro, capitalizando las grandes modificaciones que ocurren en la Isla, tanto en lo socioeconómico como en lo político.

Esta visión estratégica quedó plasmada en la Directiva Presidencial Número 43 (*PPD-43*) del Consejo de Seguridad Nacional, aprobada por Barack Obama el 14 de octubre de 2016. El documento articulaba la nueva política de acercamiento e instruía a los departamentos y agencias del Gobierno avanzar el proceso, como parte de su legado histórico. Al mismo tiempo, eliminaba las anteriores órdenes ejecutivas del gobierno de Estados Unidos que constituían el basamento de la política de hostilidad, mientras se apostaba a la negociación como instrumento principal para resolver las diferencias de manera respetuosa e influir de manera proactiva en el futuro de la Isla, aun y cuando el bloqueo como herramienta de presión se mantuvo.⁶

El largo y complejo proceso hacia la normalización que comenzó el 17 de diciembre 2014 significó un punto de inflexión en las relaciones conflictuales entre ambas naciones, pero constituyó solo el inicio de un amplio camino a recorrer. Era el principio de una etapa de tránsito en la que se debía construir todo o casi todo desde los cimientos. Y

⁵ White House: «Statement by the President on Cuba Policy Changes», *White House*, Washington D.C., December 17, 2014. En: www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes. Página consultada el 17 de diciembre de 2014.

⁶ White House: «Presidential Policy Directive-United States-Cuba Normalization», *White House*, Washington D.C., October 14, 2016. En: whitehouse.gov/html.

justo cuando el camino emprendido enmendaba la ruta y mostraba resultados positivos y tangibles en función del interés nacional de ambos países, el 3 de febrero de 2017 la Administración de Donald J. Trump anunciaba que tendría lugar una total «revisión de la política hacia Cuba», lo cual podría apuntar a otro viraje en las relaciones entre los dos países.⁷

El presidente Trump es reflejo y síntoma de una fuerte crisis del sistema político estadounidense lo cual, sumado a su personalidad y características, dificulta la predictibilidad de los procesos y la proyección analítica sobre las agendas públicas. Las peculiaridades de la Administración republicana, el entorno doméstico altamente polarizado y disfuncional, las conmociones mediáticas, el estado permanente de crisis políticas y escándalos, la ausencia de documentos estratégicos rectores emitidos por este Ejecutivo, las contradicciones del equipo de la Casa Blanca, la lentitud del proceso de nominaciones a los puestos más importantes de la formulación de la política exterior y las constantes variaciones y contradicciones que emanan de las declaraciones oficiales más importantes en los 100 primeros días del mandato crean un alto nivel de incertidumbre.

La Administración Trump aboga por una actuación global más unilateral y una política exterior y de seguridad más agresiva, con un gran incremento de fondos para el Departamento de Defensa y de Seguridad Interna. Se apela de forma recurrente al uso de la fuerza, y sobre todo a la amenaza de su uso, para disuadir tanto a enemigos como a aliados en función de sus objetivos. De esta forma, se intentan construir bases negociadoras desde posiciones de fuerza en función de su interés nacional ante cada actor y situación específica en el sistema internacional.

Los intereses nacionales de EE.UU. continúan siendo hegemónicos e imperiales, con amplio alcance global, pero el debate de las prioridades y la redefinición de los intereses nacionales y el uso de los instrumentos para la consecución de sus fines se encuentran en un proceso de reformulación que refleja la crisis en la cual está sumergido el país. Si bien existe una continuidad en el objetivo principal de política exterior y de seguridad de mantener la supremacía mundial, el cómo está en discusión. En la actualidad coexisten, *grosso modo*, dos

⁷ Susan Heave: «Trump administration reviewing Cuba policy: White House spokesman», *Reuters*, February 3, 2017.

visiones que comparten intereses estratégicos comunes, pero reflejan enfoques diferentes.

Por un lado, una facción de la clase política, nucleada en la Oficina de la Casa Blanca de la Administración Trump, considera que la globalización ha afectado los intereses particulares de determinados sectores estadounidenses, que han sido los grandes perdedores de su tiempo. Más allá de las tendencias objetivas del proceso de globalización, ese razonamiento parte del reconocimiento de la relativa declinación de EE.UU. en el área económica, comercial y financiera a nivel mundial y, por ende, abogan por una fortaleza hacia el exterior que debe emanar de la necesidad de una reconstrucción de «América» como primer paso que la haga «grande» otra vez. En otras palabras, la prioridad es interna y se propone una rearticulación de la agenda de política exterior y de seguridad, que sin dejar de tener un alcance global, tome en cuenta, en primer lugar, las «prioridades» domésticas.

En esta lógica nacionalista-populista se hace énfasis en un unilateralismo que se sustenta en la noción de que el sistema de alianzas se desequilibró en perjuicio de EE.UU. La propuesta radica en «rebalancear» las relaciones con aliados y socios en una especie de «*quid pro quo*»: a cambio de sus garantías de seguridad deben «cumplir» con las exigencias (financieras, políticas y militares) impuestas por EE.UU. Está ocurriendo una ruptura del consenso sobre el papel de EE.UU. en el mundo. Esta se manifiesta en contradicciones entre la visión tradicional del *establishment*, que aunque reconoce la necesidad de adaptar sus intereses a las condiciones cambiantes del entorno mundial, favorece el mantenimiento del sistema internacional de los últimos 70 años; y, aquellos que abogan porque EE.UU. debe fortalecerse a lo interno, para proyectar su poderío nacional al exterior, desde posiciones de fuerza y unilateralmente.

En este fluido entorno de incertidumbre, las preguntas de orden entonces son: qué, cómo y por qué cambiaría la política hacia Cuba con la Administración de Donald Trump. ¿Cuáles factores y variables se han modificado de manera sustancial como para provocar a solo 24 meses de iniciado el proceso hacia la normalización una variación esencial del rumbo trazado por Barack Obama? ¿Qué ganaría o perdería la Administración Trump si decide revertir el proceso hacia la normalización?

Este artículo se propone explicar lo ocurrido durante los dos últimos años de la Administración de Barack Obama en sus relaciones con

la República de Cuba, con la finalidad de esclarecer en qué fase de las relaciones asume la presidencia Donald Trump y destacar qué actores y factores se han modificado para explicar si es posible una transformación sustantiva con la desconocida pero anunciada «revisión de política» hacia Cuba.

La inflexión hacia la normalización después del 17 de diciembre 2014: el proceso

La historia de Cuba y los Estados Unidos de América, la asimetría y disparidad de las capacidades existentes entre la potencia mundial que ostenta la supremacía político-diplomática, cultural-informacional y militar como Estado-Nación a nivel global y la Isla establecen una profunda impronta en los nexos pasados y futuros.

En el largo y complejo proceso hacia la normalización iniciado con la Administración de Barack Obama se apreció una voluntad política y un espíritu de concertación basado en el interés mutuo, en el cual ambas naciones realizaron una evaluación de riesgos calculados, y facilitó las sinergias con miras al futuro.⁸ El primer gran paso concreto fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas el 20 de julio 2015, antecedido por la decisión del Departamento de Estado de eliminar a la Isla de la lista de países patrocinadores del terrorismo.⁹

Muchos analistas han intentado comparar el establecimiento de relaciones de Estados Unidos de América con Cuba y lo sucedido con la República Popular China y Vietnam. La mayor diferencia radica en que la restauración de relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas con Cuba preceden, mientras que en el caso de los países asiáticos la negociación tomó años antes de establecer los nexos formales. La agenda negociadora entre Cuba y Estados Unidos se conformó de manera creativa y pragmática, y tuvieron lugar conversaciones oficiales que fueron cristalizando diferentes instrumentos bilaterales, como memorándums de entendimiento, declaraciones, procedimientos téc-

⁸ «Alocución del presidente cubano Raúl Castro Ruz en la televisión nacional cubana», *Cubadebate*, 17 de Diciembre, 2014. En: www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2014/esp/171214e.html. Página consultada el 17 de Diciembre de 2014.

⁹ John Kerry: «Secretary's Remarks: Recommendation to Rescind Cuba's Designation as a State Sponsor of Terrorism», *U.S. Department of State*, April 14, 2015. En: www.state.gov/secretary/remarks/2015/04/240687.htm, página consultada el 15 de abril de 2015.

nicos y acuerdos en diferentes áreas de interés común. Esta lógica permitió construir los cimientos de comunicación y conocimiento, mientras se establecía un clima donde prevalecía la negociación con resultados concretos. Dicho entorno generó una sinergia positiva, que facilitó, al mismo tiempo, enunciar y definir nuevas necesidades que estimularon la ampliación de la cooperación, no solo al más alto nivel de la toma de decisiones, sino también entre los implementadores de política real. Las medidas aplicadas por ambos gobiernos en función de sus intereses nacionales trascendió el disfuncional *quid pro quo*, que antaño deviniera en obstáculo, y para el 19 de enero del 2017 se habían firmado 23 arreglos de distintos alcances vinculantes y no vinculantes entre ambos países.

Los compromisos bilaterales tuvieron, además, un derrame positivo en lo regional y lo internacional, todo lo cual fortalecía la hipótesis de estar viviendo un momento histórico cualitativamente diferente con un impacto objetivo en América Latina y el Caribe.

A pesar del conflicto histórico, la asimetría y la desconfianza, características que dominaron por 55 años las relaciones entre las dos naciones, la apuesta de ambos gobiernos fue a favor del diálogo respetuoso, la negociación en pie de igualdad y la búsqueda de espacios de cooperación entre pares. Al mismo tiempo, las enunciadas peculiaridades, atemperaron y matizaron el complicado trayecto a recorrer.¹⁰ Los dos años transcurridos, si bien positivos, eran insuficientes para aseverar que había ocurrido un proceso *de* normalización, y, por eso, en este artículo nos referimos a un proceso *hacia* la normalización, esta última en el entendido del ideal weberiano.¹¹

Este complejo proceso de diálogos en plural ocurrió en diversos niveles, los cuales se pueden imaginar como una amplia autopista de distintas alturas y vías, que transitaron a diferentes elevaciones y en las cuales la circulación ocurrió a disímiles velocidades, por lo cual la interpretación de señales, eventualmente, fue discordante e incluso disonante. La autopista de mayor altura se visualizó en la histórica visita del Presidente Obama en marzo 2016 a La Habana, precedida por los encuentros constructivos y respetuosos entre los presidentes de ambos

¹⁰ Philip Brenner: «Overcoming Asymmetry: Is a Normal US-Cuban Relationship Possible?». En: *Redefining Cuban Foreign Policy*, ed. H. Michael Erisman and John M. Kirk, University Press of Florida, 2006, pp. 280-295.

¹¹ Max Weber: «El político y el científico». En: *Sociología Sistemica*, ed. Emilio De Ipola, CESCO, Buenos Aires, 1994.

países durante la Cumbre de las Américas en Panamá y durante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 en New York.¹² Estas magnas citas corroboraron la voluntad política de avanzar el proceso hacia la normalización, lo cual se reafirmó con las visitas de alto nivel de miembros del gabinete de Estados Unidos a Cuba y viceversa, con el fin de concretar los puntos de convergencia en función de avanzar la agenda de los diálogos en plural.

En otra de las carreteras tuvieron lugar las negociaciones político-diplomáticas al más alto nivel, las cuales, si bien en un primer momento estuvieron enfocadas al restablecimiento de relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas, logran un mayor nivel de organicidad con la creación de la Comisión Bilateral Cuba-Estados Unidos, enfocada en definir los temas de la agenda de negociaciones con la mira en el corto plazo.¹³ La función principal de las cinco reuniones de esta comisión gubernamental fue establecer la visión, estructura y calendario de encuentros y firmas de arreglos gubernamentales hasta enero de 2017. El propósito radicó en ampliar las áreas de cooperación y diálogo en aspectos bilaterales y multilaterales, discutir sobre asuntos en los que existían diferentes concepciones e intentar buscar soluciones negociadas a cuestiones muy complejas, algunas que datan de más de un siglo, como el territorio cubano de Guantánamo donde está enclavada la base naval estadounidense.

Paralelamente, se mantuvieron las conversaciones oficiales que honraban arreglos suscritos con anterioridad y cuya implementación establece la celebración de encuentros sistemáticos como son las rondas migratorias y las conversaciones entre los mandos militares de ambos países en el perímetro de la Base Naval de Guantánamo. Estos fueron

¹² Cuban Ministry of Foreign Relations: «Cuban and U.S. Presidents Meet», *Granma*, September 30, 2015. En: en.granma.cu/mundo/2015-09-30/cuban-and-us-presidents-meet. Página consultada el 12 de octubre de 2015; Barack Obama and Raul Castro: «President Barack Obama Delivers Remarks With President Raul Castro Of Cuba Before Meeting April 11th», April 11, 2015. En: www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/11/Remarks-president-obama-and-president-raul-castro-cuba-meeting. Página consultada el 12 de abril de 2015; White House: «Remarks by President Obama and President Raúl Castro of Cuba before Meeting, Panama City, Panama», *White House*, Office of the Press Secretary Washington D.C., April 11, 2015. En: www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/11/remarks-president-obama-and-president-raul-castro-cuba-meeting. Página consultada el 11 de abril de 2015.

¹³ U.S. Department of State: «United States and Cuba Hold Inaugural Bilateral Commission in Havana», September 11, 2015. En: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/246844.htm. Página consultada el 25 de septiembre de 2015.

los pilares sobre los cuales se erigieron los diálogos en plural después del 17 de diciembre de 2014.

La agenda u hoja de ruta que se propusieron los gobiernos de Cuba y EE.UU., a través de la Comisión Gubernamental *grosso modo*, se estructuró alrededor de tres componentes básicos, que funcionaron al unísono: 1-) Avanzar en los temas de interés común y firmar instrumentos gubernamentales; 2-) Expandir el entendimiento mutuo sobre asuntos polémicos, pero en los cuales se debían establecer las posiciones políticas y jurídicas de ambas partes para poder concretar propuestas de solución; y 3-) Situar en la agenda aspectos en los cuales ambas partes discrepaban fuertemente, pero que, al no quedar excluido de la mesa negociadora ningún tema, resultaba imprescindible valorar.

La agenda negociadora: avances de la Administración Obama y retos ante la Administración de Donald Trump

Avanzar en los temas de interés común

El primero módulo de la agenda negociadora giró alrededor de asuntos en los cuales existía un cuasiconsenso entre las partes sobre la posibilidad de concretar arreglos de colaboración a corto plazo en función de sus intereses nacionales y las prioridades de sus respectivas agendas públicas. Estos se refirieron a temas concernientes a la protección ambiental, la lucha contra el cambio climático, el resguardo de la biodiversidad y los ecosistemas compartidos, la prevención de desastres naturales, la lucha contra pandemias, enfermedades infecciosas y otras amenazas a la salud mundial, intercambios científicos, culturales y educativos, telecomunicaciones, agricultura, meteorología, sismología, aviación civil, propiedad intelectual, protección de marcas y patentes, aplicación y cumplimiento de la ley, narcotráfico, contrabando de migrantes y otros delitos conexos de carácter transnacional.

Capitalizar experiencias que con anterioridad brindaron resultados positivos, aun y cuando hubiesen sido casuísticas, como la combinación de esfuerzos entre ambos países después del terremoto en Haití o en la lucha contra la epidemia del ébola en África, permitió la concertación a favor del bien común con la rúbrica del Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Salud Pública de Cuba y el Departamento de Salud y Servicios Humanos del 13 de junio de 2016,

asentando un potencial que trasciende lo bilateral y un derrame efectivo en otros países de la región y del mundo. Para la implementación de los memorándums es cardinal el establecimiento de planes de acción sistemática por ambos gobiernos, lo cuales pudieran quedar trancos en la «revisión de política» anunciada por la Administración de Donald Trump. Esto dificultaría la sedimentación en una actuación metódica a favor de la equidad en salud humana y el combate contra enfermedades infecciosas, como el virus zika, el dengue, el chikungunya, etc. También se verían afectados la prevención y tratamiento de enfermedades crónicas no contagiosas como el cáncer, sobre el cual existe un memorando de colaboración del 20 de octubre de 2016.

En la agenda pública de la Administración de Obama las cuestiones relacionadas con la protección ambiental y la lucha contra el cambio climático fueron prioritarias. Esto se reflejó en las relaciones con Cuba y permitió que en esta área se apreciaran saldos tangibles y muy positivos, potenciados a raíz del Acuerdo sobre Cambio Climático de París, del cual ambos países son signatarios.¹⁴

La firma del memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cuba (CITMA) y la Administración Nacional para Asuntos Oceánicos y Atmosféricos (*National Oceanic and Atmospheric Administration*, en inglés) y el Servicio de Parques Nacionales (*National Park Service*, en inglés) el 18 de noviembre 2015 fue histórico en tanto fue el primer instrumento acordado después del restablecimiento de relaciones diplomáticas. Este refrendó la necesidad de enfrentar desafíos comunes en función de la preservación y la sostenibilidad de áreas marinas protegidas.¹⁵

Compromisos de cooperación no vinculantes se alcanzaron para el intercambio de información e investigación sobre registros sísmicos e informaciones geológicas, meteorología y clima, conservación de la fauna silvestre y las áreas terrestres protegidas, así como en hidrografía y geodesia. Este último, que cruza de manera transversal contenidos científicos, ambientales y de seguridad, tiene la finalidad de sumar esfuer-

¹⁴ United Nations: «Adoption of the Paris Agreement. Framework Convention on Climate Change», *UNFCC. Document: FCCC/CP/2015/L.9*, December 12, 2015. En: unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf. Página consultada el 25 de mayo de 2016.

¹⁵ NOAA: «U.S. and Cuba to Cooperate on Conservation and Management of Marine Protected Areas», *NOAA*, November 18, 2015. En: www.noaa.gov/stories/2015/11/18/15-us-and-cuba-to-cooperate-on-conservation-and-management-of-marine-protected-areas.html. Página consultada el 20 de noviembre, 2015.

zos en relación con la cartografía náutica, los servicios hidrográficos, el monitoreo y pronóstico de las mareas y corrientes, todo lo cual robusteció la seguridad de la navegación marítima. En esta dirección, que auspicia la construcción de capacidades y aúna esfuerzos, se suscribió una declaración conjunta con el Departamento de Estado sobre la cooperación ambiental que incluye la protección marítima, costera y de la biodiversidad, incluida las especies en peligro de extinción, el cambio climático, la reducción de riegos y la contaminación marina.¹⁶

Estos arreglos bilaterales apuestan a la colaboración en la lucha contra el cambio climático, la protección ambiental y de los ecosistemas compartidos y abren un amplio espacio para planes y proyectos concretos conjuntos. Sin embargo, la actual Administración republicana no considera los asuntos medio ambientales como prioritarios en su agenda pública nacional o internacional.

A pesar de las narrativas de la Administración Trump sobre las llamadas «exageraciones o construcciones» de los científicos y ambientalistas, el último informe de amenazas globales de la Comunidad de Inteligencia, presentado por su nuevo Director, Dan Coats, ante el Comité Selecto de Inteligencia del Senado el 11 de mayo de 2017, reconoce que el calentamiento global y la contaminación ambiental, al igual que las emergencias severas de salud, son factores de riesgo para la seguridad humana a nivel mundial.¹⁷ Al respecto cabe cuestionar qué ganaría la Administración Trump, si, como parte de su «revisión de política», decide suspender o denunciar los arreglos firmados con Cuba en cuestiones ambientales y de seguridad marítima, cuando ambos países comparten un mismo espacio geográfico y ecosistemas.

En marzo de 2016 el Ministerio de Agricultura de Cuba y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos firmaron un memorándum de entendimiento para impulsar los avances en el comercio agrícola, la productividad en la agricultura, la seguridad alimentaria y el manejo sostenible de los recursos naturales. En enero de 2017 también se concluyó un arreglo sobre la sanidad animal y vegetal, necesario para las regulaciones fitosanitarias transfronterizas, si las exportaciones de productos agrícolas de Estados Unidos a Cuba se mantienen. Asimismo, estos arre-

¹⁶ U.S. Department of State: «U.S.-Cuba Joint Statement on Environmental Cooperation», *State Department*, November 24, 2015. En: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/11/249982.htm. Página consultada el 25 de noviembre de 2015.

¹⁷ Daniel Coats: «Statement for the Record Worldwide Threat Assessment. Senate Select Committee on Intelligence». Washington, D.C., May 11, 2017, pp. 13-14.

glos fortalecen los intercambios de información sobre herramientas y estrategias para enfrentar las alteraciones climáticas y sus desafíos.

La implementación de estas acciones serían positivas para el cumplimiento de la orden ejecutiva firmada por Donald Trump el 25 de abril de 2017 llamada «promoción para la prosperidad agrícola y rural de América» (*Executive Order Promoting Agriculture and Rural Prosperity in America* en inglés), cuyo fin es, entre otros, alentar las exportaciones de este sector, y, así, satisfacer a un importante grupo demográfico que contribuyó a su impredecible victoria electoral, sobre todo en las áreas rurales del Medio Oeste de Estados Unidos.¹⁸

En otro orden de cosas, en diciembre de 2015 se suscribió un arreglo, que permite el restablecimiento del correo postal directo, mientras que el 16 de febrero de 2016 se firmó un memorándum para iniciar los vuelos aéreos comerciales, entre los dos países, reanudados el 31 de agosto de 2016.¹⁹ (U.S. Department of State, 2016a). Para el restablecimiento de estos vuelos era ineludible la articulación de acciones para garantizar la seguridad de los pasajeros, lo cual estimuló la suscripción de arreglos y procedimientos operacionales para el despliegue de oficiales de seguridad de *a bordo* en aeronaves que cubren los itinerarios.

Paralelamente, se extendieron los encuentros técnico-profesionales, que ampliaron las oportunidades de conversar sobre tópicos de seguridad nacional, lo cual permitió el establecimiento del diálogo bilateral sobre aplicación y cumplimiento de la ley. Este incluyó pláticas relacionadas con la seguridad de viajeros y comercio, la ciberseguridad, el terrorismo, el tráfico ilícito de migrantes y fraude de documentos, crímenes transnacionales, cuestiones judiciales y la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.²⁰

En asuntos de seguridad tradicional estas conversaciones, incluso cuando no pudieron concretar instrumentos en muchas cuestiones de interés mutuo, permitieron que se suscribiera un arreglo sobre coope-

¹⁸ People's Pundit Daily: «President Trump Signs Executive Order Promoting Agriculture and Rural Prosperity in America», *People's Pundit Daily*, April 25, 2017.

¹⁹ U.S. Department of State: «U.S.-Cuba Memorandum of Understanding of February 16, 2016», *State Department*, February 16, 2016. En: www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/c/cu/252525.htm. Página consultada el 25 de febrero de 2016.

²⁰ U.S. Department of State: «United States and Cuba Hold Technical Talks on Human Smuggling and Fraud Prevention», *State Department*, February 5, 2016. En: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/02/252186.htm. Página consultada el 25 de febrero de 2016; U.S. Department of State: «United States and Cuba Hold Technical Talks on Cybercrime», *State Department*, February 24, 2016. En: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/02/253180.htm. Página consultada el 25 de febrero de 2016.

ración operacional para enfrentar el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas el 21 de julio de 2016; un memorando para la colaboración en materia de aplicación y cumplimiento de la ley el 16 de enero de 2017, y, finalmente, dos acuerdos vinculantes: 1-) Preparación y respuesta a la contaminación causada por derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, y 2-) Búsqueda y salvamento aeronáutico y marítimo.

En cuanto a la trata de personas, se debe mencionar la decisión durante el último año de la Administración de Barack Obama de trasladar a Cuba de la peor categoría a otra denominada «de observación especial» en un listado unilateral que confecciona el Departamento de Estado. Acorde con el gobierno de los Estados Unidos, en ella se incluye a los países cuyos gobiernos no cumplen los estándares de lucha contra el tráfico de personas, establecidos en una ley estadounidense de 2000, pero que hacen «esfuerzos significativos» para hacerlo, aunque no han podido aportar pruebas concretas de ello.²¹ A pesar de lo cuestionable de la construcción unilateral de estas listas negras, si esta cuestión se despolitiza en las relaciones Cuba-Estados Unidos, es altamente probable que en esta esfera exista un espacio fructífero y con una mirada humana que permita la colaboración en función de prevenir y enfrentar este tipo de contravenciones. Al respecto, sobresale que ambos gobiernos son signatarios de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Instrumento Complementario Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar a la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños.²² En consecuencia y bajo la sombra de sus compromisos internacionales, se podrían concretar arreglos bilaterales apropiados que expandan la colaboración para utilizar técnicas especiales de investigación, realización de indagaciones conjuntas, intercambio de información sobre los medios y métodos concretos empleados por los grupos delictivos organizados, así como sobre las rutas y los medios de transporte y el uso de identidades falsas,

²¹ U.S. Department of State: «Trafficking in Persons Report 2015», Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, *State Department*, July, 2015, www.state.gov/documents/organization/245365.pdf, página consultada el 29 de Julio de 2015.

²² United Nations Office on Drugs and Crime: «United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto», *United Nations Office on Drugs and Crime*, 2004. En: www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf. Página consultada el 25 de mayo de 2015.

documentos alterados o falsificados u otros medios de encubrir sus actividades, el intercambio de personal y otros expertos, incluida la designación de oficiales de enlace, con sujeción a un arreglo bilateral.

La colaboración de larga data entre las agencias de ambos países, y sobre toda la eficiencia probada en acciones conjuntas del Servicio de Guardacosta de EE.UU. y Tropas Guardafronteras cubanas desde 1999 constituyen un modelo sugestivo a replicarse en otros asuntos de interés común. La suscripción del mencionado arreglo para la lucha contra el narcotráfico del 21 de julio de 2016 fue la culminación lógica de distintos tipos de contribuciones recíprocas existentes antes de diciembre de 2014, a partir de un reconocimiento de las realidades que existen en ambos países.

Asimismo, la seriedad y estricto cumplimiento de los preexistentes procedimientos operacionales motivaron un mayor nivel de cooperación que se concretó con la firma de arreglos. Tal fue el caso de la rúbrica de los acuerdos vinculantes para dar respuesta a posibles contaminaciones por derrame de hidrocarburos y otras sustancias nocivas, así como el de las acciones de búsqueda y salvamento.²³ El efecto positivo de la colaboración y la aplicación de los procedimientos indican otra vía de profundizar las capacidades y potencialidades de la acción conjunta en función del interés nacional de ambos países.

Entre los hacedores y ejecutantes de política de ambos países, estos modelos permiten establecer sinergias, comunicación, entendimiento para el establecimiento de una cooperación horizontal, vertical y transversal, dirigida a reducir riesgos y vulnerabilidades. Tal axioma trasciende la ontología de la dimensión bilateral Cuba-Estados Unidos. Sobre el particular, destaca la concreción del tratado sobre la delimitación de la plataforma continental en el polígono oriental del Golfo de México. Este acuerdo, de carácter vinculante, delimita la única parte de las fronteras marítimas Estados Unidos-Cuba-México que no había quedado concertada y reforzó la promoción de la seguridad marítima y la protección medio ambiental en un área clave, que alberga yacimientos de petróleo y gas.

A 100 días de la toma de posesión de Trump se percibe un retorno a la macrosecuritización con resonancias negativas para el pensamiento estratégico y la ejecución de la política real, lo cual permea al tejido político, militar y social en Estados Unidos con una proyección regio-

²³ U.S. Department of State: «United States and Cuba Hold Counter-Narcotics Dialogue», *State Department*, December 2, 2015. En: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250259.htm. Página consultada el 26 de diciembre de 2015.

nal.²⁴ El retorno a la macrosecuritización en términos estratégicos puede resultar altamente contraproducente y provocar una sobredimensión a decir de Paul Kennedy.²⁵ La macrosecuritización conlleva a militarizar diferentes áreas o a «securitizar» todo lo importante, y, es a decir de Ole Waever, la construcción politizada de amenazas alrededor de determinados tópicos definidos por las elites.²⁶

Uno de los temas que la Administración Trump ha securitizado es el migratorio. Esto se combina con un discurso xenófobo, racista y un temor irracional a la otredad, que incluye órdenes ejecutivas migratorias de carácter restrictivo y propuestas de construir muros, como si estos fueran capaces de detener los desplazamientos humanos y borrar su multiplicidad causal.

El complejo asunto migratorio, fuente de grandes crisis en las relaciones Cuba-Estados Unidos desde 1959, resulta altamente paradójico en la actualidad como resultado de la declaración conjunta de ambos gobiernos sobre política migratoria del 12 de enero de 2017.²⁷ Este arreglo, entre otras particularidades, pone fin a la interpretación administrativa de «pies secos-pies mojados» de 1999, emitida por el entonces Servicio de Inmigración y Naturalización. La práctica interrumpida permitía a los cubanos que llegaban a territorio de Estados Unidos de manera ilegal, por vía terrestre o marítima, la entrada a ese país, mientras que, simultáneamente, ordenaba la repatriación de los cubanos detenidos en alta mar.²⁸ El amparo que brindaba a los cubanos resultó excepcional al compararse con el tratamiento otorgado a los migrantes indocumentados, sujetos a prisión y a la deportación.²⁹ El número de cubanos indocumentados y aceptados por las autoridades de Estados Unidos llegó

²⁴ Bary Buzan: «The War on Terrorism' as the New 'Macro-Securitisation'?, Oslo Workshop, Oslo, 2006, pp. 1-26.

²⁵ Paul Kennedy: «American Power Is on the Wane», *Wall Street Journal*, January 14, 2009, online.wsj.com/news/articles/SB123189377673479433. Página consultada el 15 de febrero de 2009.

²⁶ Ole Waever: «Securitization and Desecuritization», *On Security*, Vol. ch. 3, Edited by Ed. Ronnie D. Lipschutz, Columbia University Press, New York, 1998.

²⁷ White House: «Statement by the President on Cuban Immigration Policy», *White House*, Washington D.C., January 12, 2017. En: www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/12/statement-president-cuban-immigration-policy. Página consultada el 13 de enero de 2017.

²⁸ Mark Krikorian: «The Cubans Are Coming!», *National Review*, January 18, 2016. En: www.nationalreview.com/article/429939/cuban-immigration-surge-stop. Página consultada el 20 de enero de 2016.

²⁹ Editorial board, New York Times: «Ending a Misguided Cuban Migration Policy», *The New York Times*, January 13, 2017.

a superar la cifra acordada por los acuerdos migratorios entre ambos países 1994-1995, según los cuales Estados Unidos se compromete a otorgar no menos de 20 mil visas anuales a los cubanos en la Isla.³⁰

Acorde con Ben Rhodes, artífice por parte de la Administración Obama del proceso negociador, la decisión de eliminar la política especial de admisión de los migrantes cubanos conocida como «pies secos-pies mojados» fue transmitida al equipo de transición de Donald Trump, el cual no manifestó oposición.³¹ La política altamente restrictiva de la Administración Trump en cuanto a la migración, y los acuerdos alcanzados en la declaración conjunta de los gobiernos de Cuba y Estados Unidos sobre este tema entran en sintonía. Por ende, cabe esperar que al respecto no se produzca variación alguna y se mantengan los arreglos a favor de una migración legal, segura y ordenada. Esta lógica se refuerza con las estadísticas del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos. Durante el segundo trimestre del año fiscal 2017,³² solo 2 386 cubanos indocumentados fueron aceptados en territorio estadounidense, la mayoría antes del 13 de enero del 2017, mientras que en el primer trimestre habían entrado 16 531 al país. Asimismo, las interdicciones de cubanos en alta mar en el mes de abril de 2017 cayeron a cero, lo cual se adjudicó al acuerdo de 12 de enero de 2017.³³ También se eliminó el programa especial de otorgamiento de visas para profesionales de la salud cubano, que trabajan en terceros países, enviados por el gobierno cubano (*Cuban Medical Professionals Parole Program*, en inglés). La probabilidad de que el presidente Donald Trump revierta estas decisiones es prácticamente inexistente.

El primer componente de la Comisión Bilateral constituyó un punto de inflexión estratégico que consideró las transformaciones de los

³⁰ Acorde a un estudio del Center for Immigration Studies, el número de cubanos que entraron a Estados Unidos sin visas en el año fiscal 2014 fue de 24 277, mientras en el 2015 fueron 43 154 (Kausha Luna, «Growing Numbers of Cuban Migrants in the United States», *Center for Immigration Studies*, May 2016. En: cis.org/Growing-Numbers-of-Cuban-Migrants-in-the-United-States. Página consultada el 21 de enero de 2017). La cifra de cubanos aceptados sin visa en el año fiscal del 2016 fue de 56 406 (Nora Gámez Torres, Nora, Patricia Mazzei y Lesley Clark: «No esperen que Trump revierta decisión de Obama sobre política migratoria hacia Cuba», *El Nuevo Herald*, Enero 14 de 2017).

³¹ Mimi Whitefield: «Trump team doesn't seem to oppose Obama's shift in immigration policy for Cubans», *Miami Herald*, January 19, 2017.

³² Recordar que los años fiscales en Estados Unidos se inician el 1 de octubre.

³³ Ben Kesling: «Number of Illegal Cuban Immigrants Caught by Coast Guard Drops to Zero in April», *The Wall Street Journal*, May 05, 2017.

contextos internos y externos de ambos países. En esta dinámica se combinó la interlocución e interacción entre decisores, ejecutores y especialistas de ambos países, llamados a implementar en la práctica los instrumentos bilaterales suscritos, pero también las nuevas regulaciones administrativas domésticas estadounidenses en las áreas de comercio y finanzas, sin levantar el bloqueo comercial y financiero.

Esto potenció la celebración de tres rondas de conversaciones regulatorias, que dieron origen a la creación del diálogo económico³⁴ (U.S. Department of the Treasury, 2016b). Este fue un mecanismo instituido para abordar temas bilaterales de comercio e inversión, empleo, energía, derechos de propiedad intelectual, políticas económicas, asuntos financieros, telecomunicaciones e internet, incluyendo asuntos que pudieran presentarse en un escenario posterior al levantamiento del bloqueo, tema en el cual se avanzó poco.

Un análisis de la agenda de Trump sobre «*America First*» toca en lo fundamental estas áreas, en las cuales hay un potencial, por demás asimétrico, que favorece a Estados Unidos en cuanto a la creación de empleos, nuevos mercados y las inversiones, limitadas, pero posibles, en Cuba. Probablemente, ante la falta de prioridad y voluntad política puede que este mecanismo se ralentice o sencillamente desaparezca, pero los temas seguirán siendo de significación no solo para Cuba, sino también para importantes sectores económicos estadounidenses como el agroindustrial, telecomunicaciones, viajes y alojamiento, aerolíneas, cruceros, farmacéutico, energético, materiales de la construcción, portuarios, así como para la industria del entretenimiento y el deporte.

Ningún tema quedó excluido de las conversaciones respetuosas entre pares

La segunda arteria de la Comisión Bilateral estuvo dirigida a abrir nuevos espacios de diálogo en cuestiones donde persistían grandes «diferencias en las concepciones» como los derechos humanos y las reclamaciones y contrareclamaciones.³⁵ Sobre los derechos humanos se sos-

³⁴ U.S. Department of the Treasury: «Commerce and Treasury Announce Second U.S.-Cuba Regulatory Dialogue in Washington, DC», *Treasury Department*, February 10, 2016. En: www.treasury.gov/press-center/media-advisories/Pages/02122016.aspx. Página consultada el 17-18 de febrero de 2016.

³⁵ U.S. Department of State: «United States and Cuba Hold Claims Talks in Havana», *State Department*, December 7, 2016. En: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250426.htm. Página consultada el 26 de diciembre de 2016.

tuvieron encuentros en marzo de 2015 y octubre de 2016, pasos de gran trascendencia en tanto abrieron un canal oficial de argumentaciones en este importante asunto. Si la Administración de Donald Trump sitúa este tema como cardinal en su agenda hacia Cuba, la lógica dicta que se continúen estos contactos.

Pero al respecto hay declaraciones contradictorias. Se ha planteado que la nueva política de Trump tendrá significativas diferencias con la Administración Obama, especialmente mediante un mayor énfasis en los derechos humanos dentro de la Isla.³⁶ Más en una línea de continuidad con el saliente Ejecutivo demócrata que en una de ruptura, Rex Tillerson aseveró en la audiencia de confirmación: «[...] Apoyaré a los defensores de los derechos humanos y a los activistas de la democracia en Cuba, empoderaré a la sociedad civil, defenderé la libertad de expresión y promoveré un mejor acceso a internet, y pediré a nuestros aliados que lo hagan».³⁷

Pero, el actual Secretario de Estado ha demarcado que en la ejecución de la política exterior es necesario diferenciar entre los valores rectores que guían a Estados Unidos, es decir, «libertad, dignidad humana, la forma en que las personas son tratadas» y las políticas que deben adaptarse a los cambios para avanzar los intereses nacionales.³⁸ En un discurso del 3 de mayo de 2017, Tillerson expresó que: «[...] en determinadas circunstancias, si se condicionan los esfuerzos de seguridad nacional a que el otro adopte nuestros valores, probablemente no se logren los objetivos de seguridad nacional o nuestro interés nacional».³⁹

La racionalidad de Tillerson en cuanto a la aplicación de dobles raseros en donde la prevalencia de los valores se aplica para determinados casos, mientras que en otros se deben eliminar los obstáculos, basados en la imposición de valores, para promover la seguridad nacional y la prosperidad económica, dependerá de las prioridades de política exterior y de seguridad de Estados Unidos.

³⁶ Francisco Palmieri: «Remarks by Francisco Palmieri, Acting Assistant Secretary, Bureau of Western Hemisphere Affairs», *Remarks for the Council of the Americas Conference: Americas Outlook*, Washington, D.C., U.S. Department of State, May 9, 2017.

³⁷ Senate Foreign Relations Committee, «Hearing. Subject: Tillerson Nomination», *U.S. Senate*, Time: 9:15 am EST, Wednesday, January 11th, 2017, Washington D.C., Location: 106 Dirksen Senate Office Building, 2017.

³⁸ Rex W. Tillerson: «Remarks Rex W. Tillerson, Secretary of State», *U.S. State Department*, Washington D.C., Dean Acheson Auditorium, May 3, 2017. En: www.state.gov/secretary/remarks/2017/05/270620.htm. May 3, 2017. Página consultada el 10 de mayo, 2017

³⁹ Idem.

Obviamente, Cuba no entra en el listado de actores de primer nivel del ajedrez político mundial como Rusia o China, ni tampoco en el de los asuntos globales transfronterizos como el terrorismo, ISIS, ni es parte del sistema de alianzas del orden global establecido después de 1945 como la OTAN. Rescatar a la vieja usanza el tema de los derechos humanos en una propuesta «*quid pro quo*» y romper las conversaciones sobre los derechos humanos no avanza el interés nacional de Estados Unidos y pone en peligro el progreso alcanzado al arribo de Trump a la Casa Blanca en las relaciones Cuba-Estados Unidos.

Las conversaciones sobre las reclamaciones y contra-reclamaciones que tuvieron lugar en diciembre de 2015, julio de 2016 y enero de 2017, constituyeron adelantos en tanto no solo hubo intercambio de información y de argumentos, sino que se inició una fase de evaluación sobre los posibles mecanismos de solución conjunta de las reclamaciones mutuas.

En los 24 meses posteriores al 17 de diciembre 2014, lo notable fue que ningún tópico quedó excluido del proceso hacia la normalización, incluso cuando se reconoció que existían asuntos más escabrosos que otros, y, por ende, tuvieron lugar avances concretos y tangibles en determinadas cuestiones, mientras que en otros las conversaciones fueron más arduas y tomara más tiempo la concreción de instrumentos bilaterales.

Pero, lo más significativo radica en que Cuba y EE.UU. dialogaron entre pares sobre los más diversos temas de forma recíproca, lo cual permitió discutir y resolver discrepancias y controversias mediante negociaciones, mientras que, paralelamente, se iba aprendiendo «a vivir con nuestras diferencias».⁴⁰

El tercer componente de la Comisión Bilateral se refirió a asuntos más espinosos y medulares para la política exterior cubana como la eliminación del bloqueo, la devolución del territorio cubano ocupado por la Base Naval de Guantánamo, el cese de las transmisiones radiales y televisivas (Radio y TV Martí), la anulación de los programas para la llamada «promoción de la democracia en Cuba», basados en la lógica

⁴⁰ «Discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del IV Período Ordinario de Sesiones de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones, el 20 diciembre de 2014, “Año 56 de la Revolución” », *Portal cuba.cu*, 20 de diciembre 2014. En: www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2015/esp/r291215e.html. Página consultada el 21 de diciembre de 2014.

del cambio de régimen y acorde con la Ley Helms-Burton.⁴¹ Estas políticas se interpretaban y perciben por el gobierno cubano como ejemplos de continuidad de la hostilidad y de la filosofía del «cambio de régimen», y fueron definidos como impedimentos que no reflejaban el espíritu de la nueva etapa en los vínculos entre los dos países.⁴²

Sobre estos temas existen también contradicciones entre la retórica de la Administración Trump y las propuestas concretas de políticas recogidas en el presupuesto, presentado al Congreso por el Director de la Oficina de Manejo y Presupuesto, Mick Mulvaney. Por un lado, el 20 de mayo 2017 el Presidente Donald Trump emitió una declaración oficial según la cual «[...] El pueblo de Cuba merece un gobierno que apoye los valores democráticos, la libertad económica, religiosa y los derechos humanos, y mi Administración está comprometida con el logro de esta visión».⁴³

Por otro, y solo tres días después, se daba a conocer la propuesta fiscal para el 2018 de la Administración republicana en la cual se propuso inicialmente la reducción de los fondos públicos para la radiodifusión internacional, incluidos los de Radio y Televisión Martí,⁴⁴ y no se asignaron partidas financieras destinadas a la «promoción de la democracia en Cuba».⁴⁵

Ciertamente, esta propuesta presupuestaria del Ejecutivo, sujeta a las deliberaciones y aprobación por parte del Congreso, sufrió variaciones, y los fondos fueron restituidos en el Congreso acorde con lo esti-

⁴¹ Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act. P.L. 104-114 (March 12, 1996); USAID: «ADS Chapter 303», *USAID*, January 21, 2016. En: www.usaid.gov/ads/policy/300/303. Página consultada el 25 de enero de 2016.

⁴² Raúl Castro Ruz: «Jamás aceptaremos condicionamientos que laceren la soberanía de la Patria», Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del VI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, *Cuabdebate* 29 de diciembre de 2015. En: www.cuabdebate.cu/noticias/2015/12/29/raul-castro-jamas-aceptaremos-condicionamientos-que-laceren-la-soberania-de-la-patria/. página consultada el 29 de diciembre 2015.

⁴³ Donald J. Trump: «Statement from President Donald J. Trump on Cuban Independence Day», *The White House*, Office of the Press Secretary, May 20, 2017.

⁴⁴ En la propuesta no solo se reducen los fondos sino que también reaparece una formulación, que no avanzó con la Administración demócrata, según la cual se debe realizar un plan que establezca un nuevo servicio en español por parte de una entidad no federal, administrada por privados, que reciba fondos del Gobierno, enfocada en Cuba y fusionada con el servicio en español de la Voz de las Américas.

⁴⁵ Office of Management and Budget: «Budget of the U. S. Government, A New Foundation For American Greatness, Fiscal Year 2018», May 23, 2017. En: www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2018-APP/pdf/BUDGET-2018-APP.pdf. Página consultada el 25 de mayo, 2017.

pulado por la ley Helms-Burton.⁴⁶ Dada la significación que estos fondos han tenido para sectores de la extrema derecha cubanoamericana, y, en particular, para los legisladores federales de origen cubano, esta variable puede devenir en una carta negociadora en la «revisión de política» hacia Cuba entre aquellos que favorecen mantener el curso de acción iniciado por Obama y aquellos que pugnan por revertirlo.

Esta puja abre un espacio para sondear posiciones más intermedias. Por un lado, permite que se produzcan mutaciones en las formas de implementar políticas en aspectos que se consideren no sustantivos al interés nacional, y, así, cumplir con la promesa de «variar lo realizado por Obama», mientras continúa el proceso en temas de particular relevancia, acorde con las prioridades del actual Ejecutivo, sin estridencias y con bajo perfil, en tanto Cuba no es una prioridad, ni existe la voluntad política que distinguió al legado de Obama.

Cuba-Estados Unidos: Contextos y variables de las Administraciones Obama y Trump

Un análisis de los contextos y variables que influye(ron) en el cambio de política hacia Cuba nos lleva a aseverar que, aún y cuando durante el primer mandato de la Administración Trump es probable que se produzcan determinadas mutaciones en la implementación de las políticas aprobadas durante la Administración Obama, y, como resultado se relentice el proceso hacia la normalización, la tendencia a mediano plazo indica que continuará, pues responde al interés nacional de Estados Unidos.

Cuba es la variable más importante

La doctrina del poder inteligente (*Smart Power*) de la Administración Obama y la conjunción de los recursos de poderío nacional en la política hacia Cuba a partir de diciembre de 2014 se sumergieron en una narrativa más seductora, sutil y creativa.⁴⁷ Los propuestos métodos e instrumentos para inducir el «cambio» tomaron en cuenta las grandes

⁴⁶ Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act. P.L. 104-114 (March 12, 1996), ob. cit.

⁴⁷ Joseph S. Nye Jr.: «Wielding Smart Power in World Affairs», *Boston Globe*, February 6, 2011. En: archive.boston.com/ae/books/articles/2011/02/06/wielding_smart_power_in_world_affairs/. Página consultada el 20 de febrero de 2011.

transformaciones que tienen lugar en el escenario de la Isla y tendieron a moverse más en el eje económico-tecnológico-cultural del llamado «poder suave».⁴⁸

Como nunca antes y de manera integral y holística en la conformación de política hacia Cuba, la Administración demócrata consideró su situación interna, mientras definió como motores de cambio a grupos y sectores sociales para influir proactivamente en la Isla y capitalizar a su favor la evolución de la heterogénea sociedad cubana.⁴⁹

Después de 54 años intentando el cambio del sistema cubano a través de la hostilidad, los objetivos planteados se situaban a más largo plazo, favoreciendo la transformación del sistema político y socioeconómico en función de su interés nacional. Como dijera el Presidente Barack Obama «Los cambios en Cuba no ocurrirán de la noche a la mañana, pero estoy seguro que la apertura, no la coerción, apoyará las reformas y una vida mejor para el pueblo cubano».⁵⁰ Fue una apuesta a un cambio gradual del sistema cubano, promovido por actores propios a partir de la visión de que, a la larga, se imponía la ocurrencia de variaciones políticas en Cuba, en la cual coexisten percepciones y visiones diferentes sobre su futuro.

Lo más relevante de las modificaciones adoptadas a partir del restablecimiento de relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas radicó, por un lado, en el reconocimiento de Cuba como interlocutor legítimo y la expansión de los espacios de negociación y oportunidades de cooperación, y por otro, se mantenía el bloqueo, pero se interactuaba a nivel social de manera más proactiva bajo la rúbrica de «empoderar al pueblo» en una especie de «*detente*» con el gobierno de la Cuba socialista. La peculiaridad de la política de Obama radicó en aceptar que los actores y los factores internos cubanos eran los determinantes

⁴⁸ Joseph S. Nye: *Bound to Lead: the changing nature of American Power*, Basic Book, 1990; Joseph S. Nye: *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, 2001; Joseph S. Nye and William A. Owens: «America's Information Edge», *Foreign Affairs*, March/April, Vol. 75, No. 2, 1996.

⁴⁹ Barack Obama: «Remarks by President Obama to the People of Cuba», *White House*, March 22, 2016, www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/22/remarks-president-obama-people-cuba. Página consultada el 23 de marzo de 2016.; Barack Obama: «Remarks by President Obama at an Entrepreneurship and Opportunity Event - Havana, Cuba», *White House*, March 21, 2016. En: www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/21/remarks-president-obama-entrepreneurship-and-opportunity-event-havana. Página consultada el 22 de marzo de 2016.

⁵⁰ Barack Obama: «Prepared delivery State of the Union Address», *White House*, Washington D.C., January 20, 2015. En: www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015. Página consultada el 21 de enero de 2015.

en la ecuación y con la llegada de la Administración Trump este axioma persevera.

La República de Cuba está pasando por un proceso de serias transformaciones sociales y económicas, un proceso de actualización de su modelo económico y una valoración de reforma constitucional y judicial. La isla está abocada a la implementación de decisiones políticas, de gran impacto a raíz del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, como el «Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030» y las modificaciones a los «Lineamientos de la Política Económica y Social».⁵¹

El despegue económico, sobre todo tomando en cuenta la caída del Producto Interno Bruto (-0,9) en el 2016, la transformación productiva del país, el cumplimiento de las obligaciones contraídas como resultado del reordenamiento de la deuda externa, la unidad monetaria, la atracción de inversiones y créditos, la diversificación del comercio exterior, y la sustentabilidad del proceso, entre otros, son imperativos para asegurar la creación de condiciones productivas y de infraestructura para avanzar en el desarrollo y mejorar el nivel de vida y el consumo de la población.⁵²

El éxito de este complejo proceso requiere de inyección tecnológica. La Ley de Inversión Extranjera de 2014, los recursos legales que la materializan y la cartera de oportunidades deben conducir a estimular las inversiones del exterior. Un crecimiento moderado del PIB y el reordenamiento de la deuda bajan el umbral de riesgo, harían más atractivo al mercado cubano, y, en consecuencia, debería apoyar también a dinamizar la inversión. ¿Por qué Trump, el cual no tiene estrechos vínculos de dependencia con la extrema derecha cubanoamericana, único sector que es activo para la reversión del proceso, sustraería a Estados Unidos de las oportunidades? ¿Como hombre de negocios en su momento no exploró el mismo las posibilidades? ¿Por qué Estados Unidos cedería por omisión mercados e inversiones a otras naciones?

⁵¹ Partido Comunista Cuba: «Proyecto de Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista» y «Proyecto Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos», *Cubadebate*, Junio, 2016. En: www.cubadebate.cu/etiqueta/lineamientos-del-partido-y-la-revolucion/. Página consultada el 30 de septiembre de 2016.

⁵² Raúl Castro Ruz: «Informe Central al 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba, presentado por el Primer Secretario del Comité Central, General de Ejército», *Cubadebate*, 16 de Abril de 2016. En: www.cubadebate.cu/etiqueta/vii-congreso-del-pcc/. Página consultada el 16 de mayo de 2016.

Por su lado, la Isla enfrenta sus propios retos internos y está llamada a implementar su diseño estratégico para preservar su dignidad, independencia y soberanía. Entre múltiples desafíos de carácter objetivo, también enfrenta los subjetivos, entre los cuales se encuentra la «barreira psicológica formada por la inercia, el inmovilismo, la simulación o doble moral».⁵³ La corrupción, el irrespeto a la institucionalidad, las persistentes ineficiencias en el sector productivo y la burocratización, todo lo cual complica aún más el mayor objetivo estratégico interno: el desarrollo económico sostenible y sustentable.⁵⁴

Al mismo tiempo, en febrero 2018 y, como resultado del proceso electoral nacional, tendrá lugar un relevo generacional de la dirección política del país a nivel de la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros.⁵⁵ Donald J. Trump será el primer Presidente de Estados Unidos que se enfrente a este nuevo escenario desde Dwight Eisenhower.

Actores y Factores en el proceso hacia la normalización iniciado por la Administración Obama

En Estados Unidos de América coexisten actores y factores que favorecen la reversibilidad del proceso hacia la normalización, y otros, que por el contrario, indican su fortaleza. Ponderar cuáles predominarán bajo la Administración republicana es un ejercicio imprescindible para

⁵³ Raúl Castro Castro Ruz: «Discurso de Raúl en la Asamblea Nacional: Limpiémonos la cabeza de tonterías de todo tipo», Discurso pronunciado por el General de Ejército, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros en el Séptimo Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, *Cubadebate*, 1ro de agosto de 2011. En: www.cubadebate.cu/raul-castro-ruz/2011/08/01/discurso-de-raul-en-la-asamblea-nacional/print/. Página consultada el 12 de diciembre de 2016.

⁵⁴ Raúl Castro Ruz: «El rumbo ya ha sido trazado», Discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura de la Primera Conferencia Nacional del Partido, 29 de enero de 2012, *Cubadebate*, www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2012/esp/r290112e.html. Página consultada el 12 de diciembre 2016; Raúl Castro Ruz: «Es preciso superar viejos hábitos e imponer la exigencia y el rigor como norma de nuestra conducta cotidiana», Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del IX Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, *Portal cuba.cu*, 23 de julio de 2012. En: www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2012/esp/r230712e.html, página consultada el 12 de diciembre 2016.

⁵⁵ Partido Comunista Cuba, «Proyecto de Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista» y «Proyecto Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos», ob. cit.

determinar la tendencia de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, pero el actual entorno de incertidumbre dificulta el análisis.

Entre las variables que pueden condicionar un retroceso identificamos que las modificaciones de la política hacia Cuba de la Administración Obama se realizaron en lo fundamental mediante órdenes ejecutivas, y, por ende, el actual mandatario puede derogarlas, modificarlas o hacerlas inefectivas.

Por otro lado, la fragilidad en las relaciones de seguridad entre los dos países es aún formidable, y no es descartable que tengan lugar provocaciones o construcción de amenazas subjetivas, que potencialmente puedan devenir en eventos de extraordinario impacto negativo. Al respecto, el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba, Raúl Castro Ruz, alertó «[...] ambos gobiernos debemos adoptar medidas mutuas para prevenir y evitar hechos que puedan afectar los progresos en la relación bilateral, basados en el respeto a las leyes y el ordenamiento constitucional de las partes».⁵⁶

A pesar del creciente bipartidismo a favor del proceso hacia la normalización, el tiempo político y la necesidad de que se materialicen algunas de las prioridades de la Administración Trump limitan su consolidación. En el legislativo es poco probable que se aprueben proyectos de ley que provoquen una modificación sustancial en el conjunto de leyes que regulan las sanciones punitivas económicas, comerciales y financieras contra Cuba, particularmente la Ley de Asistencia al Exterior de 1961, la Ley Torricelli, la Helms-Burton, entre otras.

Ante la gran polarización ideopolítica que vive la nación, el inmovilismo político y las grandes contradicciones intra e ínter partidistas que se dirimen en el campo legislativo federal, el panorama resulta incierto. Sin embargo, la probabilidad de que se aprueben modificaciones en las legislaciones vigentes contra Cuba es mayor en temas muy específicos como los relacionados con la ampliación del comercio agrícola, la aprobación de créditos privados para su compra y la eliminación de las prohibiciones de viajes de estadounidenses a la Isla, aún sujetos a 12 categorías permitidas por ley. El esfuerzo de los congresistas federales y el Grupo de Trabajo sobre Cuba (*Cuban Working Group* en inglés) están proponiendo impulsar el proceso hacia la normalización,

⁵⁶ Raúl Castro Ruz: «Alocución del Presidente cubano Raúl Castro Ruz en la Televisión Nacional Cubana», *Portal cuba.cu*, 17 de Diciembre, 2014. En: www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2014/esp/r171214e.html. Página consultada el 17 de Diciembre de 2014.

aún y cuando consideran que sus pasos serán de carácter incremental en tanto reconocen que no cuentan con el voto para eliminar el bloqueo.⁵⁷

En cuanto a las exportaciones agrícolas, en el 2017 se ha introducido en ambos hemisiclos congresionales un número importante de proyectos de ley bipartidistas con un significativo sostén de empresas y asociaciones, incluida la Cámara de Comercio, a favor de eliminar las barreras al comercio e inversiones a Cuba. La posición favorable del actual Secretario de Agricultura, Sonny Perdue, de vender a Cuba productos agrícolas con créditos privados obedece a que, en primer lugar, hay una caída de los precios de los productos básicos en el mercado internacional que daña particularmente a este sector, y, en segundo, Cuba representa un mercado emergente que importa anualmente más de dos mil millones de dólares en esos productos.⁵⁸

Sobre el particular es relevante el informe de la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos —*U.S. International Trade Commission*, USITC, por sus siglas en inglés—, titulado *Revisión de las Importaciones Cubana de Mercancías y Servicios y los Efectos de las Restricciones de EE.UU.*, que salió a la luz pública en abril de 2016. Acorde con este documento y a partir de un análisis cuantitativo de determinados segmentos de la economía cubana, se concluyó que si se eliminan las restricciones a las exportaciones de productos estadounidenses a Cuba, estas aumentarían aproximadamente entre \$1,4 y \$1,8 mil millones anuales en el mediano plazo, es decir, un aumento del 347% del promedio alcanzado entre los años 2010-2013. En estas circunstancias, las exportaciones totales de productos agrícolas como trigo, arroz, maíz, aceite de semillas, frijoles, soya, carnes de res, puerco y aves aumentarían a 747 millones anuales, mientras que las exportaciones de productos manufacturados ascenderían a \$1.2 mil millones.⁵⁹

Por su lado, los oponentes al proceso hacia la normalización de relaciones en el Congreso tienen capacidades de impactar y manio-

⁵⁷ David Bennett: «Cuba Working Group Goals and Protecting Farming Operations», *Delta Farm Press*, January 20, 2016. En: deltafarmpress.com/rice/cuba-working-group-goals-and-protecting-farming-operations. Página consultada el 22 de enero de 2016.

⁵⁸ Frank E Lockwood: «Private credit for Cuba on table», *Northwest Arkansas Democrat Gazette/Arkansas online*, May 20, 2017.

⁵⁹ U.S. International Trade Commission: *Overview of Cuban Imports of Goods and Services and Effects of U.S. Restrictions*, Inv. No. 332-552, April 18, 2016, pp. 20, 21, 148, 434 www.usitc.gov/publications/332/pub4597.pdf. Página consultada el 20 de abril de 2016.

brar para revertir el proceso o utilizarlo como rehén o moneda de cambio. De hecho, los senadores y representantes cubanoamericanos se encuentran muy bien posicionados en el circuito de toma de decisiones del Legislativo federal. Junto con sus aliados conservadores de extrema derecha pueden obstruir la asignación de fondos para las operaciones de la embajada estadounidense en Cuba, introducir enmiendas o proyectos de ley que intenten anular las medidas ejecutivas o reducir sustancialmente su alcance, incorporar condicionamientos a los proyectos de ley de asignaciones de diferentes departamentos y agencias del gobierno e incluso impulsar un recrudecimiento del bloqueo.

Si bien en el primer año después de los anuncios presidenciales después del 17 de diciembre de 2014, la extrema derecha cubanoamericana perdió la iniciativa, para inicios del año electoral 2016 empezó a actuar de manera más enérgica a través de sus organizaciones y fuertes conexiones con el entramado político tanto a nivel federal y estadual como local, sobre todo en la Florida. No obstante, la contundente derrota de Marco Rubio en las primarias de su partido, incluso en su estado, golpeó a este sector, que había apostado por él después de la salida de Jeb Bush del escenario electoral. A esta facción la caracteriza un gran activismo político en el circuito de toma de decisiones con fuerte apoyo financiero, por lo cual impacta tanto en la retórica como en la política real de manera negativa en el proceso hacia la normalización. No obstante, y a diferencia de otros comicios presidenciales desde 1960, la temática cubana no jugó un papel importante a pesar de los intentos de los contendientes de origen cubano, Marco Rubio y Ted Cruz. La significación radica en que en la ecuación costos-beneficios de las elecciones presidenciales Cuba dejó de ser un argumento de importancia con un precio a pagar para aquellos que no favorecían la línea dura de hostilidad.

Trump durante la campaña electoral, al igual que Rand Paul, había sido el único republicano que no había denunciado las medidas de Obama como negativas, e incluso había expresado al *The Daily Caller* en septiembre 2015 que «[...] el concepto de apertura con Cuba estaba bien, pero creo que hubiésemos podido lograr un mejor arreglo».⁶⁰ Sin

⁶⁰ The Daily Caller: dailycaller.com/2015/09/07/donald-trump-on-his-nuclear-doctrine-democracy-promotion-and-why-he-refuses-to-use-term-supreme-leader/#ixzz319Obgeml. Página consultada el 7 de septiembre de 2015.

embargo, un año después, ya siendo el nominado de su partido, renegaba de su posición y declaraba en Miami que revocaría todas las «concesiones» realizadas por Obama.⁶¹ A las alturas de octubre de 2016, Trump prometía a la brigada 2506, agrupación de los miembros que participaron en la fallida invasión por Playa Girón en abril de 1961, que «Los Estados Unidos no deben proteger al régimen cubano ni económica ni políticamente como ha hecho Obama... Ellos no saben cómo hacer un buen acuerdo».⁶² Las ambiguas declaraciones de Trump reflejaban la coyuntura y el propósito de ganar cualquier porción del electorado en unos comicios particularmente cerrados ante la contrincante demócrata Hillary Clinton.

Lo paradójico es el hecho de que si bien Donald Trump ganó el estado de la Florida, no fue gracias al voto cubanoamericano. Este se dividió mucho y le permitió a Hillary Clinton alcanzar el mayor índice de apoyo de ese sufragio (41 y 47%), si se compara con el recibido por los candidatos demócratas, Gore, Kerry y Obama.⁶³ El patrón de votación cubanoamericano en el Sur de la Florida ha sido tradicionalmente republicano, pero Donald Trump tuvo una caída en su preferencia (52% y 54%), mientras capitalizó el 64% del voto del electorado blanco no hispano,⁶⁴ diez veces mayor que todo el voto cubanoamericano del estado.⁶⁵

Esto en definitiva refleja los profundos cambios demográficos, políticos y de actitud hacia Cuba que han estado teniendo lugar entre los cubanoamericanos en el Sur de la Florida en los últimos años.⁶⁶ Entre el 11 de julio y el 12 de agosto de 2016 se realizó una encuesta dirigida por Guillermo J. Grenier y Hugh Gladwin de la Universidad

⁶¹ Jeremy Diamond: «Trump Shifts on Cuba, says he would reverse Obama's deal», *CNN*, September 16, 2016.

⁶² Nora Gámez Torres: «Trump promete más presión al gobierno cubano en breve visita a la Brigada 2506», *El Nuevo Herald*, Octubre 25 de 2016.

⁶³ Giancarlo Sopo: «¿A quién votaron los cubanos en EEUU?», *OnCuba*, November 18, 2016. En: oncubamagazine.com/sociedad/cual-fue-el-papel-del-voto-cubano-en-las-elecciones/. Página consultada el 2 de febrero, 2017.

⁶⁴ El electorado blanco no-hispano de la Florida es de 5 837 691 personas mientras que el cubano es de 565 000 (Idem).

⁶⁵ Guillermo J. Grenier and Giancarlo Sopo: «Cuban Americans vote did not cost Hillary Florida», *Giancarlo Sopo Blog*, November 14, 2016. En: giancarlosopoblog.com/2016/11/14/no-cuban-americans-did-not-cost-hillary-florida/. Página consultada el 20 de noviembre 2016.

⁶⁶ Susan Eckstein: *The Immigrant Divide: How Cuban Americans Changed the U.S. and Their Homeland*, New York, Routledge, 2009.

Internacional de la Florida con una muestra de 1000 residentes cubanoamericanos, mayores de 18 años y residentes del condado de Miami-Dade. Los resultados arrojaron que el 63% se opone al mantenimiento del embargo, el 57% favorece una expansión de los negocios con la Isla, el 69% apoya el restablecimiento de relaciones diplomáticas, el 73,5% se decanta a favor de los viajes sin restricciones a Cuba y el 64,3% acoge con beneplácito las medidas de la Administración de Barack Obama.⁶⁷

A nivel nacional el apoyo de la opinión pública estadounidense es incluso mayor. Acorde a un sondeo efectuado por Pew Research Center entre 1 502 personas del 30 de noviembre al 5 de diciembre de 2016, el 75% aprueba la decisión del restablecimiento de relaciones diplomáticas, mientras que el 73% favorece el levantamiento del embargo comercial, lo cual favorecería los negocios entre los dos países. En términos partidistas, los republicanos o independientes que se inclinan hacia ellos favorecen en un 62% el restablecimiento de relaciones y en un 62% el levantamiento del embargo, mientras que los demócratas en un 87% y un 84% respectivamente.⁶⁸ Aún más significativo, sobre todo tomando en cuenta estados con un fuerte sector agrícola y que votaron por Donald Trump en noviembre 2016, como Ohio, Iowa, Indiana y Tennessee, según pesquisa efectuada entre probables votantes por Public Opinion Strategies en octubre de 2015 para el Atlantic Council, el 60% considera que la apertura beneficia a los agricultores, el 67% favorece la suspensión de todas las restricciones de viajes a la Isla, el 68% aprueba el restablecimiento de relaciones diplomáticas y el 58% sostiene que sería ventajoso la derogación del embargo.⁶⁹

Pero el escenario que se proyecta es limitado para «avanzar hacia la normalización», incluso cuando existe un apoyo bipartidista en el Congreso federal, en las legislaturas estatales, así como de gobernadores

⁶⁷ Guillermo J. Grenier and Hugh Gladwin: «2016 FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U.S. Policies Toward Cuba», Steven J. Green School of International and Public Affairs, Florida International University, August 12, 2016. En: cri.fiu.edu. Página consultada el 15 de diciembre de 2016.

⁶⁸ Alec Tyson: «Americans still favor ties with Cuba after Castro's death, U.S. election», *Pew Research Center*, December 13, 2016. En: www.pewresearch.org/fact-tank/2016/12/13/americans-still-favor-ties-with-cuba-after-castros-death-u-s-election/ft_16-12-17/. Página consultada el 23 de enero de 2017.

⁶⁹ Glen Bolger: «Heartland Cuba Survey: Key findings of a multi-state survey of 600 likely voters conducted October 15-18, 2015», Atlantic Council, October 20, 2015. En: www.atlanticcouncil.org/cuba-poll/. Página consultada el 15 de noviembre de 2015.

demócratas y republicanos, alcaldes, comisionados, múltiples grupos y sectores sociales, empresarios estadounidenses y cubanoamericanos, compañías nacionales y transnacionales, asociaciones, medios de comunicación, agrupaciones religiosas, personalidades políticas, artísticas, celebridades, científicos, tanques pensantes, universidades y la academia.⁷⁰

El pináculo de la concertación de esfuerzos para fortalecer las relaciones con la Isla se plasma también en la acción de grupos bipartidistas como el Trimpa Group, Akin Gump, el U.S.-Cuba Business Council, el Cuba Consortium y Engage Cuba con filiales estatales, y su comité de acción política New Cuba PAC.⁷¹ Ejemplo de la construcción de la aquiescencia, incluso entre cubanoamericanos, que históricamente se opusieron a cualquier descongelamiento con la Isla, es la postura a favor de la nueva etapa del ex-secretario de Comercio de la Administración de George W. Bush, Carlos Gutiérrez, quien preside la firma Albright Stonebridge Group.⁷²

En la medida que poderosos grupos políticos y económicos de los diversos sectores de la sociedad estadounidense consideren que las acciones de la presidencia favorecen o entorpecen sus heterogéneos intereses, se puede ir fortaleciendo el «consenso del *establishment*» que favorece el proceso hacia la normalización. Esto permite apoyar y cabildear a su favor, y también eleva los «costos» a cualquier agrupación o político, cuya agenda aliente el «retorno» a una política que, a decir de ellos mismos, ha «resultado fallida».⁷³

Los intercambios y contactos no gubernamentales, familiares, interpersonales, profesionales, culturales, artísticos, académicos y científicos, entre otros, se acrecentaron durante los dos últimos años de la presidencia de Obama, lo cual beneficia la mejoría de relaciones entre dos países que comparten no solo un espacio geográfico, sino también la historia y la cultura (PCAH, 2016).⁷⁴ En el 2016 visitaron

⁷⁰ Margaret E. Crahan: «Peeling the Onion: U.S.-Cuba Economic Normalization», *Huffington Post*, January 28, 2015. En: www.huffingtonpost.com/margaret-e-crahan/peeling-the-onion-us-cuba_b_9100516.html. Página consultada el 30 de enero de 2015; Strategic Sourceror: «Virginia and Cuba Shipping Ports Sign Cooperative Agreement», 1/7/16.

⁷¹ Susan Crabtree: «Critics, watchdogs question stealth Cuba lobbying campaign», *Washington Examiner*, August 24, 2015. En: www.washingtonexaminer.com/critics-watchdogs-question-stealth-cuba-lobbying-campaign/article/2570694. Página consultada el 26 de agosto de 2015.

⁷² Felicia Schwartz: «Obama Administration Encourages U.S. Businesses to Forge Cuba Links», *The Wall Street Journal*, November 6, 2015. En: www.wsj.com/articles/obama-administration-encourages-u-s-businesses-to-forge-cuba-links-1446858534. Página consultada el 7 de noviembre de 2015.

⁷³ White House: «Statement by the President on Cuba Policy Changes», ob. cit.

Cuba 614 000 personas procedentes de Estados Unidos. El número total de viajeros entre 2014-2016 aumentó en un 77%, casi todo a través de las aerolíneas comerciales y los cruceros que iniciaron sus trayectos en mayo de 2016. El estimado de visitantes para el 2025, según estudio del Grupo de Consultoría de Boston (Boston Consulting Group en inglés), es de dos millones, no obstante se mantengan las actuales restricciones de viaje a Cuba.⁷⁵

Las aerolíneas, los cruceros y la industria del alojamiento aún se encuentran en un proceso de adaptación a las demandas y la realidad cubana. Por otro lado, esta última también pasa por un proceso de transformación en donde al cierre de 2016 más de medio millón de cubanos ejercían como trabajadores privados, la mayoría en el área de los servicios como las paladares o restaurantes privados y las rentas de habitaciones en casas particulares. Más de 100 firmas de dueños de paladares, negocios de tecnología, alquiler de habitaciones, taxis y peluquerías instaron al Presidente Donald Trump a darle continuidad a la política de compromiso con La Habana implementada por el presidente Obama. Paralelamente, más de 40 compañías de viajes y asociaciones, como la Sociedad Americana de Agentes de Viaje —American Society of Travel Agents (ASTA) en inglés— enviaron una carta al Presidente Donald Trump en la cual le solicitan que, tomando en cuenta sus prioridades, que favorecen el crecimiento económico y la creación de empleos, valore los beneficios que para Estados Unidos ha tenido el proceso hacia la normalización en la anunciada «revisión de política».

Las potencialidades son grandes y La Habana ha devenido en un lugar de casi «obligatorio» destino para el mundo del espectáculo y el entretenimiento, tanto artístico como deportivo, así como para coleccionistas de arte contemporáneo. Esto ha provocado un vertiginoso ascenso del mercado del arte y una pujante carrera para la realización de programas audiovisuales de Estados Unidos en Cuba.⁷⁶

⁷⁴ PCAH: «President's Committee on the Arts and the Humanities Announces Film, Program, and Artist Exchanges at the Close of U.S. Cultural Mission to Cuba», *PCAH*, April 22, 2016, pcah.gov/sites/default/files/PostCuba%20PCAH%20PR%20April%202016_o.pdf. Página consultada el 26 de abril de 2016.

⁷⁵ Sarah Marsh: «Cuba Is 'Huge Opportunity' for U.S. Travel Companies, BCG Says», *The New York Times/Reuters/WIFC/SRN News*, May 10, 2017.

⁷⁶ Ellen Gamerman and Kelly Crow: «The American Invasion of Cuba», *The Wall Street Journal*, January 28, 2016. En: www.wsj.com/articles/the-american-invasion-of-cuba-1454024583. Página consultada el 4 de febrero de 2016.

A dos años del 17 de diciembre de 2014, en el área político-diplomática y cultural los progresos son formidables, pero precarios. La restitución de la política anterior basada en una ideología de hostilidad o como «carne roja» para cumplir promesas vagas es probable. Desde la retórica se jugará con arrogantes palabras, lo cual es peligroso, mientras que no se puede descartar un regreso a la «política fallida» y de aislamiento bajo Trump, que refleje los intereses de la línea dura de sectores conservadores y la extrema derecha cubano-americana, opuestos al proceso.

En cuanto al bloqueo, y particularmente en los aspectos económicos, comerciales y financieros no se observaron modificaciones tan significativas con la Administración Obama. Ciertamente, tuvo lugar la aprobación de cuatro paquetes de regulaciones emitidos por los departamentos de Comercio y Tesoro, que intentaron flexibilizar la aplicación de las sanciones, pero que chocaron con la madeja de leyes sobre las cuales se asienta las medidas punitivas.⁷⁷

La interpretación, implementación y alcance de las medidas ejecutivas, dada la vaguedad y ambigüedad de su formulación en el Código de Regulaciones Federales, favorecieron de manera limitada a determinados sectores de negocios estadounidenses, del cual se excluye al agroindustrial, mientras que abrió opciones amplias al mundo de las telecomunicaciones. Resultaron pasos positivos pero insuficientes para fortalecer el comercio acorde con las demandas de los propios sectores económicos que abogan por un incremento en las relaciones con Cuba y cuyas actividades tienen la capacidad de fortalecer la normalización si hay incentivos y beneficios que justifican gastar capital político en este proceso, sujeto a revisión por la Administración de Donald Trump.

El bloqueo y el sistema de sanciones económicas, comerciales y financieras a Cuba, muchas de carácter extraterritorial, resultan disfuncionales a los propios intereses estadounidenses, pues sitúa lími-

⁷⁷ Federal Register: *80 Federal Register*, 2286-2302, 31 CFR § 515.545 January 19, 2015; Federal Register: *80 Federal Register*, 56898-56904, 56915-56926 September 21, 2015; U.S. Department of Treasury: «Treasury and Commerce Announce Further Amendments to the Cuba Sanctions Regulations, 2016. Amendments Further Implement President Obama's Policy Related to Easing of Sanctions on Cuba», *Treasury Department*, January 26, 2016. En: www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jlo328.aspx. Página consultada el 26 de enero de 2016; U.S. Department of Treasury: «Treasury and Commerce Announce Significant Amendments to the Cuba Sanctions Regulations ahead of President Obama's Historic Trip to Cuba», *Treasury Department*, March 15, 2016. En: www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jlo379.aspx. Página consultada el 16 de marzo de 2016.

tes de actuación, así como incertidumbres sobre la posibilidad de ampliar la incidencia en Cuba. Bajo la lógica de la Administración democrata, el bloqueo entraba en contradicción con la política de acercamiento e influencia a sectores de la población cubana, en tanto no se castiga a quien se quiere apoyar, y quedaba aislado de la comunidad internacional. Esto explica que reiteradamente el Presidente Obama haya solicitado al Congreso la eliminación del embargo.⁷⁸

Mientras, por primera vez en 25 años, el gobierno de Estados Unidos se abstuvo en el voto del 26 de octubre de 2016 cuando se aprobó con 191 votos la resolución de condena al bloqueo por parte de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Al respecto la entonces embajadora de Estados Unidos, Samantha Power, declaraba que: «En lugar de aislar a Cuba [...], nuestra política aislaba a EE.UU. Incluido justo aquí en Naciones Unidas», pero la abstención «[...] no significa que EE.UU. está de acuerdo con todas las políticas y prácticas del Gobierno cubano».⁷⁹

Actores y factores internacionales y regionales y el Proceso hacia la normalización: Cambio o continuidad

Las variables de Cuba y los Estados Unidos se cruzaron con factores políticos transformadores que alentaron el cambio de política hacia Cuba. A nivel regional, Barack Obama llega a la presidencia con un cambio de correlación de fuerzas en países claves como Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, que sumados a Nicaragua, el Salvador y las naciones caribeñas abogaban por una variación de la política tradicional de hostilidad hacia Cuba. Tanto en la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago, como en la de Cartagena de Indias, Colombia, quedó demostrado en un concierto multilateral que las relaciones

⁷⁸ Barack Obama: «Prepared delivery State of the Union Address», ob. cit.; Barack Obama: «President Barack Obama Delivers Remarks at the 70th Session of the United Nations General Assembly», *White House*, New York, September 28th, 2015. En: www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2015/09/28/president-addresses-70th-united-nations-general-assembly. Página consultada el 29 de septiembre de 2015; Barack Obama: «Remarks by President Obama to the People of Cuba», ob. cit. Página consultada el 23 de marzo de 2016; Barack Obama: «Prepared delivery state of the union address», *White House*, Washington D.C., January 12, 2016. En: www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama. Página consultada el 12 de enero de 2016.

⁷⁹ Somini Sengupta and Rick Gladstone: «U.S. Abstains in U.N. Vote Against Cuba Blockade», *The New York Times*, October 26, 2016.

hacia el Hemisferio Occidental de Estados Unidos pasaban por los vínculos con la Isla.

Al mismo tiempo, Cuba fortalecía su relevante papel como actor en desarrollos políticos, de concertación e integración a escala continental y en el área caribeña. Así, la Isla participa en espacios que se proponen amplios objetivos de concertación como la CELAC y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), de concertación con dinámicas integracionistas como ALBA-TCP, los de cooperación sur-sur con esquemas integracionistas como CARICOM, mientras se fortalecían las relaciones con MERCOSUR y UNASUR.⁸⁰

En esa tónica, el compromiso alcanzado en La Habana el 24 de septiembre de 2015 entre el gobierno de Colombia y la FARC-EP y el acuerdo de paz definitivo firmado en agosto 2016 demostraban la efectividad de la política exterior cubana y su positiva y efectiva actuación en la región, declarada zona de paz en la Cumbre de la CELAC en La Habana. La implementación por fases del plan garantiza, de manera efectiva, la integridad física de las partes firmantes y la eliminación de la violencia paramilitarista en una apuesta a favor del fin de la política de violencia en Colombia.⁸¹

Al mismo tiempo, tenía lugar un fortalecimiento de las relaciones de Cuba con la Unión Europea como se demuestra en el rubricado Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación en marzo de 2016, en presencia de la Alta Representante, Federica Mogherini y precedido por las visitas de los jefes de gobierno François Hollande, Matteo Renzi y Heinz Fischer. Esto viabiliza la participación y cooperación de instituciones europeas con la Isla. Una vez que el documento sea sometido a sus respectivos procesos internos y completamente ratificado, su lógica resultante es superar la llamada *posición común*, impulsada por el entonces presidente del Gobierno español, José María Aznar. El entorno fortaleció el efecto demostración por lo cual aumentaron las relaciones comerciales e inversionistas, tanto del bloque europeo como de sus países miembros en Cuba.

⁸⁰ Raúl Castro Ruz «Jamás aceptaremos condicionamientos que laceren la soberanía de la Patria», ob. cit.

⁸¹ Jack Norman: «Kerry visits Colombia peace talks, promises protection for disarming guerrillas», *Colombia Reports*, March 22, 2016. En: colombiareports.com/kerry-meets-colombias-government-farc-rebels-promises-protection-disarmed-guerrillas/. Página consultada el 22 de marzo de 2016.

La visita del papa Francisco a Cuba, camino a Washington, en septiembre de 2015, tanto desde el punto de vista político como simbólico, y tomando en cuenta el papel del Vaticano durante la diplomacia secreta entre Cuba y EE.UU., resultó de especial significación como evidencia del gran apoyo al proceso hacia la normalización, cuyos efectos son múltiples y positivos.

Un evento trascendental, que situó a la diplomacia cubana en el centro mundial, fue el encuentro en La Habana de su Santidad Francisco y el Patriarca de la Iglesia Ortodoxa Rusa, Kiril, en febrero 2016. La reunión tuvo una dimensión política y estratégica mundial, en tanto fue la primera entre un patriarca de Moscú y un pontífice romano desde el cisma entre las Iglesias de Oriente y Occidente en 1054.

En su visita a Cuba en septiembre de 2015, Jorge Bergoglio, el tercer pontífice católico que visita la isla caribeña en los últimos 17 años, afirmó: «Geográficamente, Cuba es un archipiélago que mira hacia todos los caminos, con un valor extraordinario como “llave” entre el norte y el sur, entre el este y el oeste. Su vocación natural es ser punto de encuentro para que todos los pueblos se reúnan en amistad, como soñó José Martí, “por sobre la lengua de los istmos y la barrera de los mares”».⁸²

A manera de conclusiones

El restablecimiento de relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas, así como la conclusión de 23 arreglos y entendimientos en función de avanzar los intereses mutuos de ambos gobiernos señalaron un fortalecimiento de la tendencia hacia la irreversibilidad de la nueva etapa de relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Sin embargo, la revisión de política hacia Cuba anunciada por la Administración de Donald J. Trump puede dañar o detener el proceso.

Al mismo tiempo, en cualquier análisis de futuro es importante considerar la probabilidad de la ocurrencia de eventos reales o contruados de carácter objetivo o subjetivo, que impacten negativamente las relaciones Cuba-Estados Unidos y puedan servir de justificación para, eventual-

⁸² Santo Padre Francisco: «Ceremonia de bienvenida: Discurso del Santo Padre», *W2 Vatican*, 19 de septiembre, 2015. En: w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150919_cuba-benvenuto.html. Página consultada el 21 de septiembre de 2015.

mente, hacer retroceder el proceso hacia la normalización. Sin embargo, más a mediano plazo, y dadas las variables analizadas en el artículo, la dialéctica racional indica que la tendencia de avanzar en el largo y complejo proceso hacia la normalización debe retornar, siempre que se rompa el viejo axioma de Tucídides⁸³ de que el poderoso hace lo que quiere y el débil lo que puede.⁸⁴

6 de junio de 2017

⁸³ Pericles Tucídides: *Historia de la Guerra del Peloponeso. Libro V*, Alianza Editorial, España, 2008.

⁸⁴ Para este trabajo se utilizaron las siguientes referencias bibliográficas además de las ya citadas: Barry Buzan: *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, ECPR Press, 2008; NOAA: «U.S., Cuba Agree on Efforts to Improve Maritime Navigation Safety», *NOAA*, March 21, 2016. En: www.noaa.gov/us-cuba-agree-efforts-improve-maritime-navigation-safety. Página consultada el 25 de mayo de 2016; U.S. department of State: «Cuba: Planning Meeting for Human Rights Dialogue», *State Department*, March 31, 2015. En: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/03/240012.htm. Página consultada el 26 de abril de 2015; U.S. Department of Treasury: «FACT SHEET: Treasury and Commerce Announce Regulatory Amendments to the Cuba Sanctions», *Treasury Department*, January 15, 2015, www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl9740.aspx. Página consultada el 17 de enero de 2015.